HORS COMMERCE.

LES

FINANCES DE LA PRUSSE

PAR

Raphaël-Georges LEVY

Professeur à l'École libre des Sciences politiques de Paris.

EXTRAIT DE LA

REVUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE.

JUILLET 1908.

OFFICE DE LA REVUE : 4, RUE DU PARLEMENT, 4, BRUXELLES

HORS COMMERCE.

LES FINANCES DE LA PRUSSE

PAR

Raphaël-Georges LEVY
Professeur à l'École libre des Sciences politiques de Paris.

EXTRAIT DE LA
REVUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE.
JUILLET 1908.

OFFICE DE LA REVUE : 4, RUE DU PARLEMENT, 4, BRUXELLES

LES FINANCES DE LA PRUSSE

— INHALTS-UEBERSICHT. — *Das preussische Budget : 1° Die Einnahmen : Staatsdomänen, Forste. — Bergwerke, Hütten und Salzgruben. — Die Eisenbahnen. — Die « Seehandlung ». — Die « Preussische Zentral-Genossenschaftskasse ». — Die Steuern und insbesondere das Einkommensteuer. — 2° Die Ausgaben, die Beziehungen mit dem Reiche, die Staatsschuld. — Schlussbetrachtungen betreffend die hauptsächlischsten Kennzeichen jenes Budgets.*

— SUMMARY. — *The Prussian budget : 1° Receipts : government domains, forests. — Mines, manufactories and salt-pits. — The railways. — The « Seehandlung » — The « Preussische Zentral-Genossenschaftskasse ». — The taxes and specially the income-tax. — 2° Expenditures, the intercourse with the Empire, the government indebtedness. — Conclusions relative to the principal characteristics of that budget.*

IL a été beaucoup question depuis deux ans de la situation économique de l'Allemagne et en particulier des finances de l'Empire. Les critiques ne leur ont pas manqué : la gestion du budget fédéral, qui chaque année doit subvenir à des dépenses militaires et navales croissantes, sans parler de la contribution aux œuvres d'assurance ouvrière, est une

tâche malaisée. Nous avons expliqué récemment (1) quelles difficultés le gouvernement de Berlin rencontre pour l'établissement d'impôts nouveaux, qui seraient cependant le véritable moyen de mettre ses comptes en équilibre et d'éviter le recours constant à l'emprunt.

A l'heure même où nous écrivons, la question semble approcher d'une solution : le Secrétaire d'État du Trésor Impérial prépare, dans le silence du cabinet, les projets de taxes nouvelles, d'augmentation ou de remaniement de celles qui existent déjà. La presse d'outre-Rhin discute, demande que les droits sur l'alcool soient augmentés; que la faveur (*liebesgabe*) dont jouissent les distilleries agricoles soit supprimée; que le tabac et notamment les cigares, proportionnellement beaucoup moins taxés que les cigarettes et le tabac à fumer, soient plus imposés; que les successions soient largement frappées. D'aucuns vont jusqu'à réclamer une modification du Code civil et la restriction de l'hérédité *ab intestat*, de façon à augmenter le nombre des cas où l'État recueille les héritages dont il n'a pas été disposé par testament.

Nous voudrions aujourd'hui, en étudiant le budget du plus puissant des États confédérés, montrer comment se poursuit, dans les pays dont l'agrégation forme l'Empire, une vie financière double, et quelles complications naissent de cette coexistence, dans la personne de chaque habitant, d'un contribuable impérial et d'un contribuable régional.

Le budget prussien est d'autant plus intéressant à étudier qu'il est, avec celui de la Russie, le type le plus complet du budget industriel moderne, où la majeure partie des ressources proviennent non pas de l'impôt, mais des produits de certains services publics ou d'industries exercées par

(1) Voir la *Revue des Deux Mondes*, du 1er mars 1908 : *La crise allemande*, par Raphael-Georges Lévy.

l'État. Il y a là une conception toute différente de celle des États-Unis d'Amérique, chez qui nous ne voyons, en dehors du service postal, lequel ne fournit d'ailleurs que tout juste les sommes nécessaires à ses dépenses, aucune exploitation confiée aux fonctionnaires, et où les deniers destinés aux dépenses publiques, sont exclusivement demandés aux taxes directes et indirectes et aux droits de douane. Les conséquences de cette diversité fondamentale sont nombreuses et importantes : nous essaierons de les dégager après avoir exposé l'organisation et le fonctionnement de la vaste machine qu'est le fisc prussien.

Cette constitution financière est d'autant plus intéressante qu'elle est l'expression d'une politique. L'État prussien, bureaucratique, réglementeur, loin de suivre l'exemple des nations modernes qui ont ou qui devraient avoir pour idéal de laisser aux forces individuelles le maximum de liberté, ne cherche qu'à fortifier et à étendre chaque jour le domaine de son activité. Il est propriétaire foncier; ses forêts couvrent une partie du sol de l'Allemagne du Nord ; il possède des mines, des charbonnages, des usines, des salines; il a à ses ordres deux établissements de crédit, dont le capital lui appartient et dont la gestion est entre ses mains; enfin et surtout il possède et exploite 31,000 kilomètres de chemins de fer, qui lui fournissent plus d'un demi-milliard de revenu net, c'est-à-dire d'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation. Cette dernière partie du domaine public ayant été acquise presque en entier au cours du dernier quart du XIXe siècle, on devine quelles modifications profondes cet événement a amenées dans la gestion des finances : elles ont en effet subi, durant cette période, une transformation radicale.

Pendant que l'Empire allemand, par sa législation sociale, intervient dans les rapports des patrons et des salariés et

impose l'assurance ouvrière à la plus grande partie de la population, la Prusse, appliquant au domaine économique les idées d'autocratie paternelle de ses rois, s'efforce de mettre aux mains de ses fonctionnaires un grand nombre de services d'intérêt commun ; non contente d'avoir la presque totalité des lignes de chemins de fer d'intérêt général et d'en développer chaque jour le réseau, elle songe à accroître le nombre de charbonnages qu'elle possède. Il y a quelques années, il n'était bruit à Berlin et dans les centres rhénans que de nouvelles acquisitions de houillères méditées par le gouvernement. En bon commerçant qu'il est — ce qui le distingue avantageusement de beaucoup d'autres administrations publiques, — le ministère préparait ces opérations à un moment où la crise qui sévissait de l'autre côté du Rhin lui paraissait devoir rendre les vendeurs moins exigeants qu'ils ne l'eussent été quelques années plus tôt. C'est en obéissant à la même idée que le ministère des travaux publics donne des commandes de rails, de locomotives, de wagons aux usines particulières, lorsque les prix du fer et de l'acier ont baissé dans une proportion notable par rapport à ceux des époques antérieures.

Ces considérations préliminaires sont de nature à éclairer notre étude : elles expliquent à l'avance nombre de traits du budget prussien ; nous allons en exposer d'abord la contexture et les grandes divisions, en parcourir les recettes et les dépenses ; l'étude des recettes nous fournira l'occasion de décrire le système d'impôts et en particulier celui de l'impôt sur le revenu, qui en forme aujourd'hui la pierre angulaire ; celle des dépenses nous amènera à examiner de plus près les exploitations domaniales, parmi lesquelles celle des chemins de fer tient le premier rang, à parler des rapports financiers de la Prusse avec l'Empire, source de complications et de difficultés sans cesse renaissantes ; la conclusion du

travail fera ressortir le caractère spécial d'un budget, qui ressent plus directement qu'aucun autre le contre-coup de la situation économique, puisque plus des trois cinquièmes de ses recettes sont des revenus industriels.

Les chiffres que nous mettrons sous les yeux de nos lecteurs sont ceux de l'année fiscale 1907-1908, c'est-à-dire du projet de loi portant prévision des recettes et des dépenses du royaume pour les douze mois qui s'étendent du 1er avril 1907 au 31 mars 1908 et qu'on désigne, dans la langue administrative, par le millésime 1907. Cette période a été adoptée par l'Allemagne et la Prusse, à l'imitation de la Grande-Bretagne. Le budget voté, en général, par les deux Chambres, *Landtag* et *Herrenhaus*, c'est-à-dire Diète et Chambre des seigneurs, et revêtu de la sanction royale avant le 31 mars, est publié aussitôt dans le *Bulletin des lois des États royaux prussiens*. Les comptes de l'exercice clos sont soumis à la Cour des comptes, qui siège à Leipzig et qui remplit le même office de contrôle et de vérification pour l'Empire.

Le budget prussien se présente avec un total, en apparence formidable, de 3,150 millions de marcs aux recettes et autant aux dépenses, soit environ 3,900 millions de francs, égal, à peu de chose près, au budget français. Comme la population de la Prusse est de 37 millions d'habitants (1), cela représente un quotient de 106 francs, légèrement supérieur au nôtre, qui, divisé par 38 millions d'habitants, donne le chiffre d'une centaine de francs par tête. Mais l'analogie est toute d'apparence, car les 3,150 millions de marcs de recettes du budget prussien ne comprennent que 430 millions d'impôts directs ou indirects. Tout le reste est fourni par des revenus domaniaux ou industriels et une contribution de l'Empire.

(1) Le dénombrement de la fin de 1905 indique 37,293,000 habitants.

La disposition adoptée par la comptabilité prussienne est la suivante : les recettes et les dépenses ordinaires sont divisées en trois parties principales : revenus domaniaux, impôts, dotations et administration générale des finances. Les recettes sont divisées en ordinaires et extraordinaires: il s'y ajoute parfois un report de l'exercice précédent *(Bestand aus dem Vorjahr)*; les dépenses sont classées en budget ordinaire et budget extraordinaire. Le premier comprend des dépenses permanentes et des dépenses exceptionnelles, que la terminologie allemande appelle dépenses qui ne se renouvellent pas. Celles-ci sont réparties entre les divers ministères et couvertes par les ressources normales. Elles se divisent en dépenses affectées aux exploitations d'État, service de la Dette, et administrations publiques. Un chapitre spécial renferme la contribution matriculaire. Les dépenses extraordinaires consistent surtout en travaux publics, en particulier pour les chemins de fer, et doivent être rangées dans la catégorie de celles qu'un industriel porte souvent au compte de premier établissement, parce qu'elles augmentent la valeur de son outillage et en accroissent le rendement : il paraît, dès lors, légitime de ne pas y faire face au moyen des ressources normales du budget. Mais le grand danger pour les États qui couvrent ces dépenses au moyen d'emprunts, c'est qu'ils sont incapables en général d'amortir ceux-ci avec la rapidité indispensable. Il serait injuste de faire supporter à la génération présente tout le poids d'améliorations dont les suivantes ressentiront les bienfaits : en Prusse, les excédents, sans cesse croissants, du revenu des chemins de fer, ont permis autrefois d'éviter les emprunts auxquels d'autres nations, en des circonstances semblables, ont dû avoir recours. Mais depuis plusieurs années cette situation favorable s'est modifiée et le Grand livre de la Dette se rouvre à chaque instant.

I.

Le premier chapitre des recettes est celui des domaines, inscrits pour 27 millions de marcs, et des forêts, qui en fournissent 111. Les frais d'exploitation ramènent ces chiffres à un produit net de 17 millions pour les premiers et 58 millions pour les secondes. Ces deux administrations font partie de celles que la langue budgétaire prussienne appelle *Ueberschuss Verwaltungen*, littéralement administrations à excédents, par opposition aux *Zuschuss Verwaltungen*, qui procurent moins de recettes qu'elles ne nécessitent de dépenses.

La constitution du domaine public en Prusse remonte très haut dans l'histoire ; soit par héritage, soit par voie d'annexion d'États englobés successivement dans leur royaume, les Hohenzollern réunirent de vastes étendues de terres ; ils mirent aussi une singulière énergie à recouvrer des biens usurpés par la noblesse et à en acquérir d'autres. Frédéric-Guillaume Ier, de 1713 à 1732, consacra une somme de 5 millions de thalers, 18,750,000 francs, à ces achats. Frédéric le Grand n'aimait pas ce genre d'acquisitions, faites en général aux dépens de domaines féodaux, qu'il préférait voir rester dans les familles des propriétaires. Sous Frédéric-Guillaume II, l'augmentation du domaine royal n'alla pas de pair avec celle du territoire. Frédéric-Guillaume III, à la suite de ses défaites en 1806 et 1807, chercha à se procurer des ressources en sécularisant les biens du clergé, et dut aussi aliéner une partie de ses propriétés. À la suite de la guerre de 1866, le domaine s'accrut d'environ 207,000 arpents *(morgen)* en Hanovre, en Hesse-Électorale, en Nassau et en Sleswig, donnant un revenu d'environ 685,000 thalers.

D'autre part, des diminutions se sont produites à maintes reprises. Déjà Joachim II vendit et hypothèqua des terres. Au temps de la guerre de trente ans, les aliénations furent nombreuses. Lorsque le Grand Électeur voulut ensuite reconstituer ce qui avait été dispersé, il eut besoin du concours des États (*Stände*), et, en échange de leurs subsides, s'engagea vis-à-vis d'eux à ne plus rien vendre; sa confirmation de 1648, la résolution de 1652, son testament de 1664 et le pacte de famille de 1668 en font foi. Frédéric-Guillaume I chercha à fortifier le système par son édit de 1713 sur l'inaliénabilité des anciens et des nouveaux domaines. Sous Frédéric-Guillaume III, l'édit du 6 novembre 1809 enleva ces barrières. L'ordonnance de 1819, sur la constitution juridique des domaines dans les provinces nouvelles et reconquises en autorisa l'aliénation à condition que le produit fût appliqué à l'extinction de la dette. C'est ainsi qu'en Angleterre les sommes versées par les propriétaires qui rachètent au moyen d'un versement unique la taxe foncière (*landtax*) due par eux sont consacrées au rachat d'une certaine somme de rentes sur l'État. L'ordonnance du 17 janvier 1820 sur le traitement de l'ensemble des dettes publiques, établit des règles, encore aujourd'hui en vigueur, pour l'emploi des revenus domaniaux.

Les sommes encaissées par le Trésor du chef de ventes immobilières, de 1825 à 1865, se sont élevées à 162 millions de marcs; de 1868 à 1898, dans les anciennes provinces, à 98 millions, dans les nouvelles à 153 millions; ensemble, 251 millions de marcs.

Autrefois, la distinction entre les propriétés particulières de la couronne et celles de l'État n'était point nettement tranchée : cependant, le grand Électeur les sépara déjà. L'ordonnance de 1820 établit qu'une rente de 2 1/2 millions de thalers (7 1/2 millions de marcs) sera prélevée sur les

revenus des domaines avant tout autre emploi et servie à la couronne à titre de fidéicommis, sans que d'ailleurs il soit donné de gage spécial sur telle ou telle partie du domaine. Cette liste civile était prélevée sur les revenus avant leur inscription aux recettes, si bien qu'elle ne figurait pas parmi les dépenses budgétaires. Les augmentations ultérieures de la liste civile, au contraire, ont été inscrites au budget des dépenses, au titre dotation et administration générale des finances, parce qu'on a considéré qu'il n'était pas possible de porter atteinte aux droits, constitués par des lois antérieures, sur les revenus des domaines affectés au service de l'intérêt et de l'amortissement de la dette.

Les redevances seigneuriales et celles qui étaient fournies en échange d'objets domaniaux aliénés constituaient jusqu'au milieu du XIX[e] siècle les deux tiers des revenus du domaine; en 1849, elles s'élevaient encore à près de 12 millions de marcs. Aujourd'hui, le domaine prussien comprend un millier de lots, dont la surface utile dépasse 336,000 hectares, et le fermage 13 millions de marcs; la plupart de ces propriétés sont situées dans les provinces orientales : elles comprennent des marais, des moulins, des pêcheries fluviales et maritimes, des huitreries, des vignobles, apportés par l'annexion du duché de Nassau; l'État possède des sources minérales, dont il afferme les unes et exploite les autres.

L'ensemble du revenu brut des domaines s'élève à environ 26 millions de marcs. Les chiffres du budget ne nous permettent pas de nous faire une idée tout à fait exacte du revenu net : d'importantes dépenses, telles que les frais d'administration centrale et provinciale, les obligations du fisc domanial au sujet des églises et des écoles à construire, ne sont pas prélevées sur les recettes. D'autre part, en cas d'aliénation, les revenus se trouvent diminués, sans que les

intérêts des sommes reçues en paiement soient inscrites au même chapitre. D'une façon générale, les dépenses ont augmenté, surtout du chef des majorations de traitement du personnel et des nouvelles constructions, et le revenu net a diminué au cours des trente dernières années : il se tient aujourd'hui aux environs de 60 p. c. des recettes brutes.

Les forêts, qui forment une administration séparée, restèrent plus longtemps que les champs et les prés dans l'indivision, ce qui s'explique aisément par le fait qu'elles se prêtent beaucoup moins bien à de petites exploitations. Elles ont, d'ailleurs, été conservées avec un soin remarquable : les échanges faits avec des particuliers ont été avantageux à l'État ; le budget alloue chaque année des sommes importantes pour acquisitions nouvelles. Dans la dernière décade du XIXe siècle, les forêts domaniales se sont accrues d'environ 100,000 hectares ; l'étendue totale approche de 2,800,000 hectares de haute futaie, bois moyen et taillis. La haute futaie contient trois quarts d'arbres à aiguille (sapins) et un quart d'arbres à feuillage. Les neuf dixièmes des revenus consistent dans la vente des bois ; le reste provient de rentrées accessoires, telles que locations de chasse. Aujourd'hui, l'ensemble des revenus bruts dépasse 111 millions de marcs, et laisse un produit net de 58 millions. Celui-ci apparaît au budget comme proportionnellement plus faible que celui des domaines : environ 52 p. c. contre 60 p. c. Toutefois, la différence, jadis bien plus considérable, tend à diminuer, par l'augmentation des revenus forestiers et la diminution des autres : aujourd'hui, il n'y a plus que 8 p. c. d'écart entre les deux. Voici le rapport du revenu net au revenu brut, déduction faite des dépenses ordinaires et extraordinaires, depuis un demi-siècle :

	Périodes.	Domaines.	Forêts.
	—	—	—
	1849—61	82 p. c.	48 p. c.
	1868—80	74 —	43 —
	1881—90	73 —	39 —
	1890—99	72 —	42 —
Année	1907—08	60 —	52 —

Le revenu net par hectare forestier s'est élevé, de 1890 à 1899, de m. 10.42 à m. 12.11 : l'administration a toujours eu soin de mesurer ses dépenses extraordinaires à l'excédent disponible, et de les réduire dans les années maigres. Le budget forestier ordinaire est largement doté et comprend des sommes importantes pour l'achat de terrains nouveaux. La comparaison du revenu moyen de l'hectare de bois en Prusse et dans d'autres États allemands n'est pas favorable à la première : en Saxe, il est de 42 marcs, en Wurtemberg de 40 marcs. Mais il faut tenir compte de la différence du sol, beaucoup plus pauvre dans une grande partie de la Prusse que dans ces contrées, et aussi du fait que le budget des forêts supporte en Prusse des dépenses qui, dans les autres pays de l'Empire, incombent à d'autres ministères, par exemple, celles de secours, d'assurances ouvrières, d'enseignement technique, de construction.

Le revenu brut des mines, usines et salines, appartenant à l'État, est estimé à 244 millions de marcs, tandis que les frais s'élèvent à 228 millions. Le coefficient d'exploitation est donc de 93 pour cent ; mais les dépenses sont largement comptées ; elles comprennent celles des établissements d'enseignement où sont formés d'autres ingénieurs que ceux qui restent attachés aux mines, usines ou salines domaniales. L'origine de ces exploitations remonte à l'idée que la valeur des gisements devait en empêcher la concession à des particuliers ; l'État extrayant le minerai fut amené à construire

des usines pour les réduire. Ce droit de l'État sur les mines (*Berg regal*) consiste en ce qu'il a seul qualité pour en tirer parti ou pour autoriser les citoyens à le faire. Le souverain territorial pouvait, par une simple déclaration de ses préposés, se réserver les gisements encore non concédés : ce sont ces réserves qui ont constitué la plus grande partie des exploitations minières domaniales de la Prusse. La loi française de 1810, en vigueur sur la rive gauche du Rhin, n'a pas eu d'effet rétroactif pour les mines que la Prusse y possédait avant cette époque. Le traité de Vienne, non seulement lui rendit les mines qui lui avaient été enlevées en 1806, mais lui accorda les houillères de Lausitz et Merseburg, les gites cuprifères de Mansfeld, des salines, des houillères, des mines de fer, plomb et zinc sur la rive gauche du Rhin. En 1849, la Prusse exploitait 31 mines, 22 usines et 13 salines; au cours des vingt années suivantes, sous l'influence des idées économiques libérales, hostiles aux exploitations domaniales, beaucoup de ces propriétés furent aliénées ou cessèrent d'être travaillées. Depuis 1875, un autre principe a prévalu et l'État ne s'est défait d'aucune parcelle de ce domaine, à moins de raisons spéciales et de circonstances particulières; il a opéré des acquisitions ou mis en valeur des gisements nouveaux, si bien, qu'en 1899, il possédait 17 mines de charbon de terre (*steinkohlen*), 8 de charbon brun (*braunkohlen*), 7 mines de fer, 4 de plomb, zinc, cuivre et argent, 10 fonderies, 6 salines, diverses carrières; l'exploitation de l'ambre, antérieurement concédée à des particuliers a été rachetée par l'État, en vertu de la loi du 1 mai 1899.

L'administration s'exerce par l'intermédiaire de cinq bureaux supérieurs : celui de Breslau pour la Silésie, Posen, la Prusse occidentale et orientale; Halle-sur-Saar pour la Saxe, le Brandebourg et la Poméranie; Dortmund pour

la Westphalie, le pays de Siegen et diverses parties de la province rhénane; Bonn pour le restant de la province rhénane, Wiesbaden, les pays de Hohenzollern; Clausthal pour le Hanovre et le Sleswig-Holstein. Les recettes avaient beaucoup augmenté au cours des années 1850-60, pour subir un premier recul vers 1864-66, et un second en 1870; mais ensuite elles reprirent leur marche ascensionnelle et atteignirent un point culminant en 1875; les années suivantes furent marquées par une crise; ce n'est qu'en 1890 que le niveau de 1875 fut dépassé.

Les dépenses permanentes ont marché plus vite encore que les recettes : l'année 1899, si brillante qu'elle ait été, n'a pu fournir qu'un produit net égal à 14 p. c. des recettes; il était tombé à 10 p. c. en 1895-97. Pour 1907-08, il n'est plus que de 7 p. c. Il est difficile d'agir ici comme pour les forêts, et de corriger les variations du revenu d'une année à l'autre, parce que les dépenses extraordinaires sont d'une nature beaucoup plus impérative et que, dès lors, il est moins aisé de les faire varier en raison des recettes. Au budget de 1901, les mines, usines et salines figuraient pour 192 millions de recettes et 158 millions de dépenses, ce qui représente un revenu net de 34 millions, soit environ 17 1/2 p.c. du revenu brut. L'État prussien avait alors bénéficié de la prospérité industrielle ; en dépit de résultats redevenus beaucoup moins favorables il ne semble nullement disposé à renoncer à cette partie de son activité. Il a voulu, il y a quelques années, se rendre maître d'un des principaux charbonnages allemands, la *Hibernia*, dont il avait fait acheter une quantité importante d'actions par une banque berlinoise. Mais il ne put réussir à conquérir la majorité, et en présence de la ténacité des actionnaires coalisés pour se défendre contre son ingérence, il dut renoncer à augmenter de ce côté son domaine houiller et à accroître ainsi l'in-

fluence dont il dispose dans les conseils du syndicat qui réglemente la production et la vente du charbon.

Nous arrivons au quatrième chapitre des recettes domaniales, le plus important et le plus intéressant de tous, celui des chemins de fer, qui forme à lui seul un budget dans le budget, avec son chiffre imposant de 1,886 millions de marcs, c'est-à-dire deux milliards et un tiers de francs, de recettes. Ce n'est guère qu'à un quart de siècle que remonte, pour la plus grande partie, la constitution de ce formidable réseau d'État de 31,000 kilomètres (dont 19,000 de lignes principales et 12,000 de lignes secondaires), égal à nos réseaux de Paris-Lyon-Méditerranée, de l'Orléans, de l'Est, de l'Ouest, du Nord réunis, (1) et qui a été formé, en partie, par le rachat d'un certain nombre de compagnies particulières, en partie par la construction de lignes nouvelles. Ce fut à l'origine sous l'influence de considérations militaires que M. de Bismarck, d'accord avec les généraux qui avaient mené la campagne de France en 1870, décida cette vaste opération; frappé du rôle que les transports par voie ferrée jouent dans les guerres modernes, désireux aussi de mettre fin à la multiplicité des organisations locales, le Chancelier de fer, qui présidait en même temps le ministère prussien, comme le font encore ses successeurs, de plus en plus éphémères, à ce poste envié et redoutable, apporta à l'accomplissement de cette œuvre la décision et l'énergie qui lui étaient familières. De 1875 à 1885, la plupart des compagnies furent rachetées. On ne saurait dire que les conditions de ce rachat aient été avantageuses aux actionnaires : non seulement le prix qui leur fut payé, presque toujours en rente prussienne 4 p. c., leur fut parci-

(1) Au 31 décembre 1907, le réseau de Paris-Lyon-Méditerranée comprenait 9,516 kilomètres; celui de l'Orléans, 7,315; celui de l'Ouest, 5,902; celui de l'Est, 5,004; celui du Nord, 3,765; soit au total 31,502 kilomètres.

monieusement mesuré, mais on leur enlevait leur propriété à la veille d'un essor économique extraordinaire dans le monde entier et en particulier en Allemagne. Il suffit de rappeler le développement prodigieux de l'industrie dans l'Empire et plus spécialement sur le territoire de la Prusse, riche en mines et en houillières, pour comprendre que celle-ci, en exécutant un dessein politique, fit du même coup une merveilleuse affaire. Nous en aurons une idée, lorsque nous constaterons que les recettes ont plus que doublé en vingt ans : les actions de ces entreprises, si elles n'avaient pas été rachetées, eussent, selon toutes probabilités, suivi une progression analogue.

Auparavant déjà la Prusse avait son réseau d'État. Le roi Frédéric-Guillaume III avait légué 1 million de thalers pour contribuer à l'établissement d'une ligne devant relier les provinces orientales de la monarchie à celles de l'ouest par la voie de Cassel. Vers l'année 1840, le gouvernement fit avancer par la *Seehandlung* (1) une somme de 1,400,000 thalers pour la construction du chemin Berlin-Anhalt. En 1843, le Trésor acquit des obligations des chemins de fer de la Haute-Silésie et de Berlin-Stettin; il donna une garantie de 3 1/2 p. c. à des actions de priorité de la ligne Cologne-Minden, de Francfort-Breslau, des chemins de fer rhénans, et s'engagea à rembourser, au moyen des dividendes qui lui seraient attribués, les autres actions en circulation. En échange de ces concessions, il s'était fait octroyer certains avantages : il devait recevoir le tiers du bénéfice au delà d'un revenu de 5 p. c.; dans certains cas, il était autorisé à prendre lui-même en mains l'exploitation ; il était représenté dans les conseils et aux assemblées générales.

C'est un ordre royal du 28 novembre 1847 qui établit

(1) Nous parlerons plus loin de cet établissement.

le premier chemin de fer d'État en Prusse, celui de Saarbrück et Forbach à la frontière française. En 1849, les Chambres autorisèrent l'acquisition ou la construction d'une série de lignes, au moyen d'un prélèvement de 12 millions de thalers sur le fonds des chemins de fer et d'un emprunt de 21 millions. En 1859, l'État acquit la ligne de Basse-Silésie-Marche moyennant payement aux actionnaires d'une rente de 4 p. c. jusqu'à amortissement de leurs titres. A la fin de cette année, l'État exploitait, outre cette ligne, celles de Berlin-Ceinture, de Stargard-Posen, Saarbrück, Forbach à la frontière française, Hamm-Paderborn et Warburg-Landesgrenze, Berg-Marck, Aix-Gladbach, Ruhrort-Crefeld et divers tronçons des chemins orientaux. A la fin de 1857, l'État avait emprunté 50 millions de thalers pour les chemins de fer, tandis que les lignes particulières en avaient absorbé 202 millions, dont 110 avaient été fournis par l'émission d'actions ordinaires (*Stamm-actien*).

La loi du 21 mai 1859 retira aux excédents des revenus des chemins de fer leur destination spéciale et les fit verser au crédit du Trésor. A la fin de 1866, le réseau de l'État comprenait 244 milles, représentant un capital de 122 millions de thalers; les compagnies particulières, à la même date, possédaient 629 milles. L'État avait donné sa garantie d'intérêt sur un capital de 135 millions, à 3 1/4, 3 1/2, 4 et 4 1/2 p. c. Il avait eu à payer, de ce chef, un total d'environ 11 millions. Il commença aussi alors à donner des subventions à fonds perdu.

La guerre de 1866 marqua un nouveau progrès des chemins d'État : le Hanovre, la Hesse électorale, le duché de Nassau, incorporés à la Prusse, avaient, le premier un réseau d'État, les deux autres un système mixte. La Prusse remplaçant les anciens gouvernements, acquit 170 milles de lignes qui l'aidèrent à constituer un réseau homogène en

reliant les lignes de Westphalie, Berlin-Cologne, les ports de l'Elbe, du Weser et de l'Ems, ainsi que le Nord et le Sud du royaume. De 1867 à 1869, 23 concessions nouvelles de plus de 370 milles furent données à l'industrie privée. Après la guerre contre la France, le Gouvernement demanda au Landtag des crédits pour la construction de 125 milles de lignes, devant coûter 102 millions de thalers : les fonds furent en partie prélevés sur l'indemnité de guerre. En même temps, de nombreuses concessions furent accordées à des particuliers et donnèrent lieu à des abus, qu'une commission d'enquête fit connaitre et qui l'amenèrent à la conclusion que tous les chemins de fer devraient être réunis dans la main de l'État. La célèbre interpellation de Lasker eut pour résultat la constitution de l'Office des chemins de fer de l'Empire, chargé de les surveiller tous : la crise violente de 1873 ralentit les demandes de concession et conduisit l'État à reprendre ou à racheter un certain nombre de lignes ; la loi de 1874 prévit près de 200 millions de thalers (750 millions de francs) de dépenses de ce chef. La loi du 4 juin 1876 autorisa la Prusse à céder ses lignes à l'Empire; mais les autres États confédérés se refusèrent à entrer dans cette voie, et ce furent dès lors ceux-ci qui poursuivirent la politique de rachat.

A la fin de 1878, la Prusse possédait trente pour cent du réseau construit sur son territoire; elle exploitait en outre vingt pour cent du même réseau appartenant à des sociétés privées. En 1879, la politique nouvelle s'affirma par le dépôt d'un projet de loi « sur l'acquisition par l'État de certaines lignes particulières, d'ensemble 3,500 kilomètres », qui exposait nettement l'idée de nationalisation des voies ferrées; les compagnies visées étaient celles de Berlin-Stettin, Magdebourg-Halberstadt, Hanovre-Altenbecken, Cologne-Minden. La loi, votée le 20 décembre 1879 par le

Landtag, jeta les bases de la plus importante évolution économique de la Prusse au XIX[e] siècle : elle se fondait sur les idées suivantes : unité de direction et d'exploitation; défense directe par l'État des nombreux intérêts d'ordre public et privé qui dépendent des chemins de fer; suppression des concurrences inutiles, qui impliquent un gaspillage de l'épargne ; il existait en Prusse 50 directions différentes de chemins de fer et 45 conseils d'administration de sociétés anonymes, pour 1,800 kilomètres de voie, sans qu'aucun réseau homogène eût été constitué.

Les acquisitions se firent de diverses manières; l'État, en général, se substitua aux compagnies, assuma la charge des obligations et paya aux actionnaires un revenu fixe, pour lequel il leur remit un titre de rente. La loi du 14 février 1880 ordonna le rachat des chemins de fer rhénans et Berlin-Potsdam-Magdebourg, ensemble 1550 kilomètres. Les lois du 28 mars 1882 et du 13 mai 1882 autorisèrent le rachat d'environ 2,000 kilomètres. Certaines compagnies entrèrent volontairement en liquidation et furent reprises par l'État, à qui les lois du 24 janvier 1884 et du 17 mai 1884, accomplissant la quatrième étape, assurèrent environ 4,300 kilomètres de plus. L'œuvre se poursuivit en 1885 et 1887 par le rachat d'environ 1.500 kilomètres.

La Prusse, ainsi mise en possession des principales artères, ne s'en tint pas là; elle commença aussitôt la construction de voies nouvelles. Déjà la loi du 9 mars 1880 avait jeté les bases du réseau des chemins de fer secondaires, dont elle déclarait la construction nécessaire, à la fois pour desservir nombre de localités et pour apporter du trafic aux lignes principales. L'État fournit son concours de diverses manières : en souscrivant une partie du capital actions, en consentant des avances à un taux faible, en accordant des subventions à fonds perdu, en donnant sa garantie, en

se chargeant de l'exploitation ou de l'administration, en autorisant les compagnies à se servir d'installations lui appartenant, en leur cédant des terrains ou du matériel, etc. La loi du 28 mars 1887 a continué l'œuvre. Plus tard, le 16 décembre 1896, le chemin de fer Louis de Hesse fut racheté pour 89 1/2 millions de marcs, jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes du capital actions, par la Prusse et par la Hesse. Chaque action de 600 marcs, reçut 200 marcs en consolidés prussiens 3 p. c. et 500 marcs en consolidés hessois 3 p. c., plus une soulte. Chacun des États devint propriétaire de la partie du réseau située sur son territoire. L'exploitation fut dirigée en commun par les deux; c'était la première fois que la Prusse s'unissait, dans ce but, à un autre État allemand. Le budget prussien indique cette communauté de gestion (dont les bases ont, du reste, été remaniées en 1902) par l'inscription aux dépenses du ministère des travaux publics d'une somme représentant sa part dans l'administration.

La loi du 28 juillet 1892 sur les chemins de fer d'intérêt local (*kleinbahnengesetz*) ouvrit un nouveau champ à l'activité des particuliers, en définissant ces chemins, en leur donnant le moyen de se constituer plus aisément, sur une base différente de celle des lignes ordinaires. L'Etat a fourni, de 1895 à 1900, des subventions ou des avances, pour près de 50 millions de marcs; il exige, en général, pour donner son concours, que l'infrastructure de la voie soit préalablement assurée; à la fin de 1899, plus de 3,000 kilomètres avaient été concédés dans ces conditions. Au 31 mars 1900, il existait 320 sociétés de chemins de fer d'intérêt local, ayant une longueur de 7,267 kilomètres et ayant coûté 604 millions.

A la fin de l'année financière 1905, le réseau de l'Etat prussien était de 31,000 kilomètres, sans compter un mil-

lier de kilomètres de chemins de fer hessois, soit 9 kilomètres environ par 100 kilomètres carrés et par 10,000 habitants. Le capital d'établissement s'élevait à 8 milliards de marcs environ. C'est l'Etat qui fixe les tarifs. Les articles 45-47 de la constitution impériale réservent, toutefois, à l'Empire un droit de contrôle, qui s'exerce par l'intermédiaire du *bureau impérial des chemins de fer*. De son côté, l'administration prussienne a, dans une certaine mesure, abdiqué son autonomie en s'affiliant à l'union des administrations allemandes de chemins de fer, parmi lesquelles elle exerce d'ailleurs une hégémonie incontestée.

Le coefficient d'exploitation a subi de multiples variations, comme l'indique le tableau ci-après :

1869. . .	47 p. c.	1880. . .	54 p. c.
1870. . .	58 —	1883. . .	58 —
1871. . .	71 —	1888. . .	54 —
1872. . .	66 —	1891. . .	65 —
1873. . .	69 —	1895. . .	54 —
1874. . .	77 —	1899. . .	58 —
1875. . .	67 —	1905. . .	68 —
1876. . .	62 —	1907. . .	71 —

Très fort au moment de la guerre et de l'expansion industrielle qui a suivi, il a ensuite baissé; notamment à l'époque des premiers rachats de lignes particulières productives. En 1883, il devient moins favorable par suite du rachat de lignes moins bonnes; en 1891, il remonte par suite d'élévation de traitements, du prix des fers et des charbons, l'acquisition d'un matériel considérable. Il baisse vers la fin du XIXe siècle, mais se relève avec une rapidité extraordinaire dans les derniers temps au point d'être revenu aujourd'hui au niveau le plus haut qu'il ait jamais atteint, à l'exception de la seule année 1874.

Auprès des chemins de fer, les autres sources de revenus patrimoniaux paraissent modestes. Nous y trouvons la loterie royale, vestige d'un autre âge et que la Prusse s'obstine à ne pas supprimer, moins à cause du maigre revenu net de 9 millions qu'elle en tire, que par crainte de voir le public se jeter sur les valeurs à lots étrangères dans le cas où cette loterie indigène, où les chances de gain sont assez considérables et dont la gestion est correcte, viendrait à disparaître. Les établissements thermaux fournissent 2 à 3 millions, et la *Seehandlung* un peu davantage. Ce dernier établissement, qu'on désigne aussi sous le nom de Banque prussienne, remonte à 1772 : il reçut alors de Frédéric le Grand une concession pour les affaires d'outre-mer. Son capital était de 2,400 actions de 500 thalers ou 1,875 francs, dont le Roi souscrivit les sept huitièmes. Elle jouissait de divers privilèges et monopoles, comme celui de l'achat de sel français, anglais et espagnol. En 1775, elle absorba la *Seesalzhandlungs gesellschaft* (société du commerce du sel marin). Son privilège, prorogé dès l'année suivante à 1796, fut renouvelé, en 1794, jusqu'en 1808; son champ d'activité fut élargi, son capital augmenté de 300,000 thalers. Sous Frédéric-Guillaume II et son successeur, l'établissement servit d'intermédiaire au gouvernement pour contracter des emprunts auprès de banquiers étrangers, et fournit lui-même des ressources au Trésor, en émettant directement des obligations 4 et 3 p. c. pour un chiffre qui, en 1804, approchait de 25 millions de thalers. En 1806, l'État ne pouvant tenir ses engagements vis-à-vis de lui, il resta à son tour insolvable vis-à-vis de ses créanciers pour 17 3/4 millions d'obligations, dont le cours était tombé à 25 p. c.

En 1808, le privilège ne fut pas renouvelé; en 1810, les actions et obligations de la *Seehandlung* furent transformées

en titres de rente sur l'État, ce qui mit un terme à son existence indépendante, bien que son nom de *General direktion de Seehandlungs Societæt* subsistât toujours. Un ordre de cabinet, de janvier 1820, la désigne encore comme un « institut public indépendant d'argent et de commerce, avec pouvoir illimité et responsabilité personnelle du chef de la direction générale et garantie de l'État pour ses engagements ». Elle avait un fonds de roulement de 1,035,110 thalers, restant de son capital primitif, et 4,647,096 thalers en titres de rente. Elle émit de nouveau des obligations 4 p. c. et, jusqu'en 1836, une sorte de billets de banque appelés *Seehandlungs-Kassenscheine*. Elle servait toujours à procurer des ressources à l'État. En 1824, elle entreprit la construction de 125 milles de routes nationales, moyennant constitution d'une créance sur le Trésor de 12 millions de thalers, dont l'intérêt lui était servi à 5 p. c. En 1832, elle émit des bons à primes *(Prämienscheine)*, remboursables en vingt-cinq ans, pour 12,600,000 thalers. Elle s'intéressa à diverses conversions de lettres de gage et d'obligations municipales, ainsi qu'à des entreprises industrielles. La *Seehandlung* achetait la laine de certains troupeaux et la revendait. Elle commandita, en 1841, une filature à Breslau, en 1842, un tissage mécanique à Wustegiersdorf. Elle avait des intérêts dans des fabriques de papier, de produits chimiques, des usines de zinc, de fonte, des compagnie de touage et de navigation. Aujourd'hui, elle ne participe plus qu'à deux entreprises, les moulins de Bromberg et la filature de lin à Landeshut, qui donnent des résultats satisfaisants, alors que la plupart des autres lui avaient causé des mécomptes. En 1850, elle abandonna l'armement et vendit les cinq navires de haute mer qu'elle possédait encore. En même temps une décision de la seconde Chambre, du 28 janvier de la même année, lui interdit dorénavant toute affaire industrielle nouvelle et lui

enjoignit de poursuivre la réalisation de son domaine immobilier. Depuis 1834, la *Seehandlung* exploite le Mont-de-Piété royal de Berlin *(Königliches Leihamt)*.

On a demandé à plusieurs reprises qu'elle cessât d'émettre des obligations, dont la création paraît contraire à la loi sur la dette publique, et que son budget fût soumis au vote de la Diète. Le Gouvernement communique, tous les ans, au Parlement un rapport sur la situation et la marche des affaires de l'établissement, qui s'adonne de plus en plus aux affaires de banque, sert d'intermédiaire entre le public et le Trésor, se charge, seul ou en commun avec d'autres institutions, d'émission ou de conversion d'emprunts publics et fait fructifier les capitaux disponibles de l'État. Il a depuis longtemps remboursé au Trésor tout ce qu'il lui devait et lui verse l'excédent de ses bénéfices, qui a dépassé 4 millions de marcs par an (1907-1908). La *Seehandlung* reçoit des dépôts du Trésor et de diverses institutions et administrations publiques, dont le total au bilan de 1906 s'élevait à 178 millions; elle emploie ses capitaux disponibles à faire des avances sur titres, des prêts pour le drainage et à escompter des effets de commerce. La loi du 4 août 1904 a augmenté son capital de 65 millions de reichsmarcs. Elle représente une force considérable sur le marché, où elle gêne parfois l'action régulatrice de la Banque de l'Empire. Celle-ci s'est plainte à diverses reprises que la *Seehandlung*, par l'offre ou le retrait de sommes importantes, contrariât la politique d'escompte suivie par le grand établissement d'émission.

En dehors de la *Seehandlung*, le gouvernement prussien possède un autre établissement de crédit, dont le capital de 50 millions de marks a été également fourni par le Trésor. C'est la *Central Genossenschafts Kasse*, caisse centrale des associations. On appelle *Genossenschaften* les sociétés fon-

dées pour acquérir et exploiter (*Evwerbs und Wirtschafts-zweck*) dont le nombre des membres ni le capital ne sont pas limités, qui permettent l'entrée et la sortie des associés, sans que leur constitution juridique en soit altérée. C'est ce qui les distingue des sociétés par actions, en commandite, commerciales, à responsabilité limitée. La *Central Genossenschafts Kasse* a pour but de fournir des prêts aux unions et caisses communes de *Genossenschaften* ainsi qu'aux caisses rurales *(Landschaften)*, aux caisses de prêts nobles (*Ritterschaftlichen Darlehnskassen*) et aux institutions similaires fondées par les provinces. Elle ne prête ni aux particuliers ni aux *Genossenschaften* isolées. L'idée mère de la création a été de procurer le crédit personnel aux petits artisans de la campagne et des bourgs, aux agriculteurs qui, jusque là, n'avaient à leur disposition que le crédit hypothécaire.

Les premières *Genossenschaften* ne trouvaient qu'à des conditions onéreuses l'argent que, d'autre part, Schulze Delitzsch et Raiffeisen ont essayé de leur procurer par leurs banques; elles ne l'ont obtenu à un taux réellement favorable que depuis la fondation de la Caisse centrale prussienne, qui joue à cet égard, dans une certaine mesure, le rôle que remplit la Banque impériale vis-à-vis des petites banques, des banquiers et des commerçants. La *Preussissche Central Genossenschafts Kasse* a été en rapport, au cours de l'année 1907, avec 445 *Genossenschaften* urbaines et 14,188 *Genossenschaften* rurales, comprenant plus de 1,430,000 membres, 8 caisses de prêt rurales, 6 établissements provinciaux, 429 caisses d'épargne et communales, 523 caisses publiques et particulières. Le total des avances faites par elle de son portefeuille-titres et des autres éléments de l'actif s'élevait à 151 millions : elle se les était procurés, pour un tiers environ, par son capital et ses réserves et, pour le reste, par des sommes

reçues par elle en dépôt ou empruntées aux banques. Elle n'avait compté, comme taux moyen à ses clients, au cours de l'année 1906, que 4.38 p. c. pour les escomptes et 6.41 p. c. pour les avances, alors que, pendant la même période, ces taux, à la Banque impériale, avaient été de 5.41 et 6.41 p. c. Elle avait donc fourni des capitaux à meilleur marché que celle-ci.

II.

Après avoir examiné les sources de revenu autres que l'impôt, nous devons nous occuper de celui-ci. La tâche est aisée; tout le système prussien ne comprend, en fait de taxes directes, que l'impôt sur le revenu, l'impôt complémentaire sur le capital, une taxe sur les marchands ambulants; et comme taxation indirecte, des droits de timbre. L'impôt sur les successions est depuis deux ans un impôt d'Empire : il ne frappe d'ailleurs ni les héritages en ligne directe ni ceux qui échoient aux conjoints.

L'impôt sur le revenu remonte en Prusse à plus d'un siècle : il a d'abord existé sous forme d'une capitation, puis d'un impôt par classe, à la manière de celui que Servius Tullius avait institué à Rome. Il a revêtu sa forme actuelle en 1891, lorsque Miquel, l'ancien bourgmestre de Francfort devenu ministre des finances du royaume réorganisa tout le système financier, fit abandon aux communes de l'impôt foncier et refondit les anciennes règles d'assiette et de perception de l'*Einkommensteuer*. Cet impôt global sur le revenu, dont le taux maximum est de 4 p. c., frappe les revenus à partir de 900 marcs, soit 1110 francs, et commence au taux d'un demi pour cent environ pour s'élever graduellement à celui de 4, maximum, appliqué aux revenus de 100,000 marcs et d'une

somme supérieure. Les revenus de plus de 3,000 marcs doivent être déclarés, de même que ceux d'un montant inférieur, si le contribuable n'accepte pas la taxation d'office. Une exception à l'obligation de la déclaration est faite pour les revenus agricoles, dont il suffit de communiquer les éléments à la commission de taxation; celle-ci se charge alors de déterminer la somme imposable. La loi autorise la déduction des charges passives, des sommes payées par le contribuable à titre de prime d'assurance jusqu'à concurrence de 600 marcs. La loi fondamentale de 1891 a été modifiée en 1906, sans que ces modifications aient porté sur aucun des points essentiels. Une innovation a été introduite en ce qui concerne les sociétés à responsabilité limitée, qui paieront désormais l'impôt sur la totalité de leur revenu: mais leurs actionnaires ne l'acquittent pas sur les dividendes qu'ils touchent. D'après la législation antérieure, les sociétés anonymes payent l'impôt sur toute la partie de leur revenu qui dépasse 3 1/2 p. c. de leur capital.

A côté de l'impôt sur le revenu, M. de Miquel a institué l'impôt complémentaire (*Ergänzungssteuer*) sur le capital, organisé par la loi du 14 juillet 1893, modifié par celle de 1906, et qui frappe l'ensemble de la fortune mobilière et immobilière, sous déduction des dettes et charges, à partir d'un chiffre de 6,000 marks. Le taux maximum est d'un demi pour mille et le produit pour 1907 est évalué à 39 millions. A raison d'un demi pour mille, cela représenterait un capital de 78 milliards qui se répartissait comme suit en 1905 : 44 p. c. en valeurs mobilières; 41 p. c. en propriétés foncières, y compris les capitaux d'exploitation agricole; 15 p. c. en capitaux d'établissement et d'exploitation ducommerce, de l'industrie, des mines. En réalité, le capital atteint est supérieur puisque, dans beaucoup de cas, le taux est inférieur à un demi pour mille. Ce chiffre

ne représente pas d'ailleurs le total de la richesse prussienne, un grand nombre de petits patrimoines étant exempts.

Le produit de l'impôt sur le revenu est évalué pour 1907 à 222 millions. Le nombre d'habitants le payant est d'environ 17 millions, c'est-à-dire à peu près la moitié de la population. 5,384,000 chefs de famille étaient inscrits sur les registres de ce chef. A côté des personnes physiques, 7,000 sociétés environ sont taxées. Le total du revenu frappé s'élève à 12 milliards environ. La proportion des contribuables est plus forte dans les villes qu'à la campagne ; sur 17 millions de population urbaine, plus de 10 paient, tandis que des 18 millions de paysans, 8 seulement sont taxés. La proportion dans laquelle les différentes catégories d'habitants contribuent est intéressante à observer à quelques années d'intervalle.

				Pour mille. En 1897.	Pour mille. En 1907.
Les revenus de	900 à	3,000 m.	fournissaient	286 0	325.9
—	3,001 à	6,500	—	163.2	157.8
—	6,501 à	9,500	—	97.8	68.2
—	9,501 à	30,500	—	186.8	164.2
—	30,500 à	100,000	—	136.2	131.2
Au-dessus de		100,000	—	130.0	152.7
				1000	1000

Le nombre des contribuables se répartissait, en 1907, comme suit :

				Pour mille.
Ayant un revenu de	900 à	3,000	marcs	896.09
—	3,001 à	6,500	—	71.92
—	6,501 à	9,500	—	13.36
—	9,501 à	30,500	—	14.79
—	30,501 à	100,000	—	3.18
au delà de		100,000	—	0.66
				1000

Ces tableaux montrent la façon dont la charge de l'impôt sur le revenu se répartit entre les diverses catégories de contribuables. Ceux qui ont un revenu compris entre 900 et 3,000 marks, représentent, en 1907, les neuf dixièmes du nombre total, et ne fournissent cependant que moins du tiers de la somme globale. Au contraire, ceux qui ont un revenu supérieur à 100,000 marks, et qui ne représentent qu'un peu plus d'un demi pour cent de la masse des contribuables, acquittent à eux seuls presque le sixième de l'impôt. Leur contribution a sensiblement augmenté depuis 1897; puisqu'à cette époque, ils n'en fournissaient guère que le huitième.

L'idée mère de cette législation a été d'arriver, grâce à l'impôt complémentaire, à différencier dans une certaine mesure, à la manière italienne, les revenus du capital et ceux du travail, ou plutôt de la fortune acquise. En effet, il atteint celle-ci dans les capitaux productifs qui survivent aux individus et à leur capacité de travail; il frappe certaines parties du patrimoine, que l'impôt sur le revenu ne vise pas, celles qui ne donnent aucun rendement, tout en représentant un actif. En réalité, dans la plupart des cas, c'est une addition à l'impôt sur le revenu. Au taux d'un demi par mille, si l'on admet que le rendement moyen des capitaux est de 4 p. c., c'est une majoration de 1 1/4 p. c. de l'impôt sur le revenu, précisément pour la partie du revenu qui ne provient pas directement du travail. L'impôt complémentaire frappe le montant global, dettes déduites, de la fortune mobilière et immobilière, biens fonciers, propriétés minières, droits d'usage, capitaux d'établissement et d'exploitation des entreprises agricoles et minières, créances de toute nature, commandites, comptes créditeurs, parts de sociétés, argent comptant, billets de banque, monnaies, valeurs capitalisées des droits à des apanages, pensions, rentes viagères et autres, pourvu

qu'ils aient une durée de dix ans. Sont exemptes les personnes dont le capital imposable ne dépasse pas 6,000 marcs et celles dont le revenu annuel est inférieur à 900 marcs, à condition, toutefois, que leur capital imposable ne dépasse pas 20,000 marcs.

Cette taxe, comme son nom l'indique, a complété le système nouveau et a permis à l'Etat de renoncer à l'impôt foncier qui, jadis, constituait la principale de ses ressources. En accomplissant la réforme, M. Miquel a démontré que les impôts fonciers, par suite du développement moderne des affaires et de l'industrie, ne jouaient plus dans le budget de l'État le même rôle que jadis. En 1821, l'impôt sur la propriété bâtie et non bâtie fournissait près du cinquième d'un budget de 150 millions ; en 1892, il ne constituait plus que le douzième d'un budget de 931 millions. L'État a donc pu renoncer aux recettes suivantes :

Impôt foncier sur la propriété non bâtie	40	millions de marcs
— sur la propriété bâtie	35	—
Impôt sur les exploitations industrielles	20	—
Taxes minières	6	—
Total. .	101	millions de

marcs, qu'il a cédés aux communes. C'est vers l'organisation des finances communales que s'est alors porté l'effort du législateur, qui, par une série de mesures, a réglé cette partie importante de l'organisation économique.

III.

Les dépenses principales de la Prusse consistent dans les frais d'exploitation de ses industries d'État et, avant tout, des chemins de fer. Le total prévu pour 1907 se divise en 2,857 millions de dépenses permanentes et

292 millions de dépenses qui ne sont pas destineés à se renouveler. En parcourant les divers chapitres de recettes, nous avons eu occasion d'indiquer quelle était, pour chacun d'eux, la proportion des frais. Nous n'avons donc pas à y revenir. Les dépenses d'administration proprement dites s'élèvent à 939 millions. Nous y relevons 47 millions de subventions provinciales et 22 millions destinés à la colonisation des provinces orientales. Cette dernière somme représente la suite de dépenses déjà considérables engagées par la Prusse pour germaniser son territoire polonais. Depuis longtemps elle fait des efforts incessants pour arracher la terre aux anciens propriétaires et la transmettre à des colons allemands. Elle avait commencé par le faire sans modifier le droit commun. Dès 1886, un crédit de 100 millions avait été ouvert au gouvernement pour l'achat, dans les provinces de Posen et de la Prusse occidentale, de terres, où il établirait des Allemands. En 1898, ce crédit a été élevé à 200 millions, en 1902, à 350 millions de marcs. En même temps, un autre crédit de 100 millions a été consenti dans le but d'acheter des terres dans ces mêmes provinces et de les convertir en propriétés domaniales, notamment en forêts.

A la fin de l'année 1901, il avait été acheté 164,000 hectares, dont 76,000 ont été revendus à 4,600 colons allemands. En quinze ans, néanmoins, l'accroissement de l'élément allemand ne représentait pas plus de 1 p. c. de la population totale. L'État retire à peine 2 p. c. de ses capitaux. D'autre part, les Polonais vendent de moins en moins leurs terres, les Allemands de plus en plus. En outre, les restrictions imposées à l'aliénation des domaines cédés par le Gouvernement en rendent l'acquisition peu désirable. L'État, dans beaucoup de cas, se contente de louer les terres achetées par lui. La mainmorte augmente

ainsi d'une façon fâcheuse. A la fin de 1906, la Commission de colonisation des provinces de la Prusse orientale et de Posen, avait acquis, dans la première, 177 domaines et 50 exploitations agricoles d'une contenance totale de 95,410 hectares, et dans la seconde 413 domaines et 333 exploitations, d'une superficie de 230,000 hectares, le tout pour une somme de 293 millions, soit environ 900 marcs l'hectare. Si l'on considère l'ensemble des mouvements de la propriété, l'on constate que, depuis dix ans, les Allemands, en dépit de tous les moyens que la loi a mis à leur disposition, ont perdu environ 25,000 hectares de terre de plus qu'ils n'en ont acquis dans les deux provinces.

En présence de ce résultat négatif, le Gouvernement prussien n'a pas hésité à proposer au Parlement une loi d'expropriation, véritable renversement des principes élémentaires du droit privé. Après de vives discussions, à la Diète et à la Chambre des Seigneurs, au cours desquelles les plus fidèles soutiens du trône, comme le comte Mirbach, le général von Haeseler, ont violemment attaqué le projet, il a été voté en 1908. Les dépenses d'acquisition de terres polonaises vont donc continuer à figurer au budget ; elles étaient inscrites pour 22 millions à celui de 1907.

Les ministères de la guerre, de la marine et des affaires étrangères ne figurent que pour mémoire dans le budget prussien. Celui des finances demande 232 millions, dont 67 pour les pensions civiles et celles de la gendarmerie, 25 pour celles des veuves et orphelins, 62 pour les frais de perception des impôts. Le ministère des travaux publics reçoit 60 millions, celui du commerce et de l'industrie 16 millions, dont la majeure partie est consacrée à l'enseignement technique. Le ministère de la justice, 143 millions ; celui de l'intérieur, 107 millions, absorbés presque entièrement par les

dépenses de police, de gendarmerie et des établissements pénitentiaires. Le ministère de l'agriculture, des domaines et forêts obtient 48 millions, dont un quart environ est destiné à l'entretien des écoles d'agriculture et de vétérinaires. Le ministère des cultes et de l'instruction publique clôt la liste avec ses 200 millions. D'une façon générale, tous les chiffres sont en progression constante.

Le tableau des charges prussiennes doit être complété par la contribution matriculaire, que le royaume paie annuellement à l'Empire et qui représente un des points délicats des finances confédérées. D'après la constitution, l'Empire a le droit de réclamer aux États particuliers les sommes dont il a besoin pour équilibrer son budget. D'autre part, il leur répartit les produits des droits de consommation sur l'alcool et du timbre impérial, évalués pour l'année 1907 à 72 et à 62, soit ensemble 134 millions de marcs. La contribution prévue au même budget est de 139 millions; les deux sommes se compensent donc presque exactement, et l'on se demande s'il ne serait pas plus simple que l'Empire conservât la recette et ne réclamât rien à la Prusse, non plus qu'aux autres royaumes et principautés. Au point de vue financier, cette solution s'impose, mais des raisons politiques en retardent l'adoption. Les États particuliers veulent conserver un droit de contrôle sur le budget impérial et craignent de voir leur influence encore réduite le jour où ce dernier, pourvu de ressources propres suffisantes, n'aurait plus rien à leur demander directement. Le va-et-vient entre les divers Trésors subsiste donc, mais a déjà beaucoup perdu de son importance. Autrefois les droits de douane et l'impôt sur le tabac perçus par la caisse de l'Empire étaient aussi répartis par elle entre les États, dont les contributions matriculaires étaient grossies en conséquence. Ainsi en 1904, la Prusse recevait 346 millions et en payait 354. Sous le ministère de

M. de Stengel, l'avant-dernier secrétaire d'État au Trésor impérial, le nombre des taxes à répartir a été ramené à deux, et la contribution matriculaire réduite d'autant. Mais il n'en subsiste pas moins de ce chef une complication d'écritures et surtout une incertitude, qui met constamment en équilibre instable les différents budgets allemands.

IV.

Un chapitre spécial du budget comprend le service de la Dette. Celle-ci s'élève à près de 8 milliards de marcs, à savoir : 5,895 millions de Consolidés 3 1/2 p. c., 1,616 millions de 3 p. c., 345 millions de Bons du Trésor, 103 millions d'actions et d'obligations de compagnies de chemins de fer, rachetées et non transformées en rentes de l'État, 3 millions de la Dette de l'ancien royaume de Hanovre. Le service est prévu au budget 1908-1909 pour 276 millions d'intérêt et 47 millions d'amortissement. L'origine en remonte, pour la plus forte part, à la constitution du réseau d'État que nous avons exposée plus haut et qui a motivé des émissions constantes de rentes, d'abord pour acquérir les lignes des compagnies particulières, ensuite pour en construire de nouvelles, aujourd'hui pour les entretenir, les améliorer, renouveler le matériel et, d'une façon générale, faire les dépenses que nécessite l'exploitation du réseau.

Il y a une trentaine d'années, le type courant des Consolidés prussiens était la rente 4 p. c.; sous l'influence de l'abaissement du taux d'intérêt qui caractérisa la fin du XIXe siècle, la majeure partie de cette dette fut convertie en 3 1/2 p. c. En même temps, le royaume créait un nouveau type, le 3 p. c,, qu'il croyait pouvoir considérer comme étant désormais celui au moyen duquel

il emprunterait régulièrement et qui atteignit, en effet, en 1896, le pair. Mais cette cote brillante des fonds prussiens, qui ont suivi une marche presque exactement parallèle à celle des rentes allemandes, ne se maintint pas longtemps. Sous la double influence du renchérissement général des capitaux dans le monde, et spécialement en Allemagne, où le rapide développement industriel exigeait des sommes de plus en plus fortes, et des émissions répétées d'emprunts qui se suivaient presque chaque année, le cours des fonds prussiens n'a cessé de rétrograder. Aujourd'hui le 3 1/2, qui en 1905 se tenait encore au-dessus du pair, est tombé à 92, et le 3 p. c. qui, à la même époque, valait ce que le 3 1/2 vaut aujourd'hui, se traîne aux environs de 82. L'État a dû renoncer à créer des emprunts de ce type et, après quelques hésitations, revenir au taux de 4 p. c., qui est actuellement la mesure véritable de son crédit. Il a bien essayé encore, lors de l'émission de janvier 1908, de ne s'engager à payer cette rente que pour dix ans. Les titres offerts à ce moment en souscription publique ne rapporteront plus que 3 3/4 à partir de 1918 et 3 1/2 à partir de 1923. Mais dès le mois d'avril suivant, pour réaliser un emprunt de 600 millions, il a fallu revenir franchement au 4 p. c. perpétuel et le garantir même contre toute conversion jusqu'au 1er avril 1918. Il est à remarquer que la Prusse, qui a émis cet emprunt, suivant une tradition établie depuis de longues années, en même temps que l'Empire mettait en souscription 250 millions de marcs de titres semblables, n'a obtenu du Syndicat des banques, qui s'est chargé de l'émission, qu'un prix de 98.50 %, légèrement inférieur à celui de 98.85 payé à la Bavière au début de mars 1908, pour un emprunt de 60 millions de Rente 4 p. c. Ce léger écart n'indique évidemment pas une infériorité de crédit, mais la nécessité de

tenter les souscripteurs par un taux d'autant plus favorable que les quantités de rentes offertes augmentent.

A côté de cette dette consolidée, la Prusse a émis, à diverses reprises, des bons du Trésor à terme plus ou moins éloigné. En avril 1908, elle en a placé 200 millions, à échéance quinquennale, rapportant 4 p. c. Le 1er octobre prochain elle devra rembourser une série de 145 millions de bons 3 1/2 émis en 1904. Le Royaume figure pour les deux tiers environ dans l'ensemble des dettes des pays allemands confédérés (8 milliards sur 12) et pour moitié dans le total des dettes allemandes, si on y comprend celles de l'Empire. Seules la France, l'Angleterre et la Russie ont aujourd'hui une charge plus lourde.

Le taux que la Prusse, comme l'Empire allemand et les autres États confédérés sont obligés de payer à leurs créanciers, est élevé. Le 3 p. c. français est coté 96, le 2 1/2 anglais 88, le 3 1/2 italien 103. Les fonds germaniques ne sont guère qu'au niveau des fonds turcs et espagnols; un pareil rapprochement eût paru bien extraordinaire, il y a une vingtaine d'années, à la fin du XIXe siècle. Lors de la guerre contre les États-Unis, nous avons vu le 4 p. c. espagnol tomber aux environs de 30, alors que le 3 1/2 prussien était à 102. Le baromètre financier s'est singulièrement modifié en moins de dix ans. Mais l'abondance de l'offre d'une marchandise et la fréquence de ses arrivages sur le marché sont des facteurs impérieux de baisse. Bien que l'épargne prussienne soit loin d'être négligeable, puisque, dès la fin de 1905, les dépôts aux caisses d'épargne atteignaient le chiffre respectable de 8,300 millions, réparti entre 10,643,000 livrets, elle ne suffit pas à absorber les rentes que l'État met en vente. D'ailleurs l'actif de ces caisses ne s'emploie pas dans la même proportion qu'ailleurs en fonds publics. Voici quelle était à cette époque la répartition de leurs placements :

Hypothèques urbaines	37.01
Hypothèques rurales	21.65
Valeurs au porteur	26.27
Titres de rente nominatifs	1 90
Portefeuille effets	0 97
Avances sur gages mobiliers	1 06
Avances à des établissements publics	10.26
Divers	0 88
	100.00

On voit que les rentes, en admettant qu'elles constituent la totalité des placements en valeurs, n'absorbent guère que le quart de l'actif total. Aussi les partisans du système français ont-ils parfois demandé que les caisses fussent obligées de placer une proportion beaucoup plus forte de leurs ressources en fonds nationaux. Inversement, d'excellents esprits réclament pour l'épargne une liberté d'allures plus grande et la faculté de s'employer en œuvres plus fécondes que des avances à l'État.

A côté de l'État, il faut considérer les villes dont la dette a augmenté avec un rapidité encore plus grande. Il y a deux ans, elle atteignait déjà, pour les principales d'entre elles, les chiffres suivants :

	Millions de marcs.	Par tête d'habitant. Marcs
Berlin	423	207
Francfort	183	548
Cologne	109	255
Charlottenburg	81	340
Breslau	75	160
Dusseldorf	69	273
Hanovre	67	268
Elberfeld	52	320
Königsberg	49	222
Kiel	41	251
Aix-la-Chapelle	28	222

D'après une statistique qui s'applique à toute l'Allemagne, mais où les cités prussiennes tiennent une place prépondérante, vingt-quatre villes ont, dans les trois dernières années, de 1905 à 1907, emprunté un total de 545 millions de marcs, qui ont reçu l'emploi suivant :

	P. c.
Amortissement de dettes antérieures	4.25
Usines à gaz	12.25
Services hospitaliers	11.48
Canalisation	10 70
Voies publiques, passages aériens, souterrains	9.27
Tramways et chemins de fer locaux	8.77
Écoles	7.35
Acquisitions de terrains	5 90
Travaux d'eau	5.81
Électricité	4 28
Marchés	3.17
Bâtiments publics	2 77
Voies d'accès aux ports	2.05
Ports	1.68
Abattoirs	1.54
Jardins publics	1.23
Aqueducs	6.83
Théâtres	0 77
Fonds d'exploitations	0.76
Dépenses militaires	0.68
Divers	4.36
	100 p. c.

Le total des dettes municipales au 31 mars 1907 atteignait 3,800 millions et dépassait celui des dettes de l'Empire à la même date. Comme les États, les villes avaient dû revenir au taux de 4 p. c., qu'elles avaient, il y a quelques années, remplacé par celui de 3 1/2.

Les ressources des communes, depuis la réforme de Miquel, consistent principalement dans les impôts fonciers que leur a abandonnés l'État. L'impôt sur la propriété

non bâtie fournit environ 42 millions, dont 4 dans les villes et 38 à la campagne; l'impôt sur la propriété bâtie 75 millions, dont 57 frappent les immeubles urbains. L'impôt professionnel (*Gewerbesteuer*) fournit 40 millions; l'impôt industriel (*Betriebsteuer*) 3 millions et l'impôt sur les grands magasins (*Warenhaussteuer*) à peu près autant. Les communes complètent leurs budgets par des centimes additionnels.

V.

Les conclusions à tirer de l'étude qui précède ne sont pas aisées à dégager, à cause de la complication du budget et des variations inévitables qui résultent de l'exploitation d'un domaine industriel aussi vaste que celui de l'État prussien. Au point de vue du contribuable, il peut paraître séduisant, au premier abord, de faire couvrir une partie notable des dépenses publiques par un bénéfice résultant de la gestion administrative de certaines industries, avant tout des chemins de fer. Il semble que la part de l'impôt soit réduite d'autant et que, par conséquent, les habitants du pays aient tout lieu de se féliciter d'un tel état de choses. L'excédent des recettes des voies ferrées assure à lui seul presque deux fois l'intérêt de la Dette ; il en dépasse le double si on ajoute les revenus nets des terres, forêts, mines et usines qui appartiennent au fisc. N'y a-t-il pas dès lors tout avantage à rêver une solution analogue pour d'autres pays, et ne trouvera-t-on pas là un moyen très simple d'alléger les charges des contribuables?

Pour répondre à cette question, il faut l'envisager sous plusieurs aspects. Tout d'abord, un domaine industriel ne se constitue au profit de l'État, comme à celui d'un particulier, que moyennant la dépense préalable d'un capital d'établissement, et ce capital ne peut être obtenu que par voie

d'emprunt. Si la Prusse n'avait pas construit ou racheté 31,000 kilomètres de voies, elle aurait plusieurs milliards de dette de moins, et son budget annuel serait allégé de l'intérêt et de l'amortissement de cette dette. Si cette charge est plus que couverte par les recettes, c'est grâce au fait que le réseau prussien a été constitué à une époque et dans des conditions particulièrement favorables, à la veille d'un essor économique d'une intensité peu commune, d'un développement de population extraordinaire. Un réseau, tel que celui de la Russie, dont les premiers éléments ont été formés par des artères productives rachetées à une époque favorable, mais qui s'est ensuite augmenté dans une proportion énorme, de lignes coûteuses comme le transsibérien, présente un aspect diamétralement opposé. Le budget des 45,000 kilomètres de voies ferrées de la Russie d'Europe et de la Russie d'Asie qui appartiennent au gouvernement et sont exploitées par lui se solde par un déficit considérable, si on y fait entrer, comme il convient en bonne comptabilité, l'intérêt et l'amortissement de la dette contractée pour leur établissement. En outre, l'administration prussienne a des qualités d'exactitude, de sévérité et, en même temps, d'initiative qui la rendent apte à gérer, sans trop d'infériorité par rapport à des conseils d'administration privés, une aussi vaste entreprise que celle qui lui est confiée. L'esprit de discipline, encore puissant de l'autre côté du Rhin, facilite sa tâche; l'organisation politique du royaume la soustrait à l'influence parlementaire qui rendrait pour ainsi dire impossible le fonctionnement normal d'une machine aussi colossale. Il y a donc en Prusse des raisons qui tiennent à la fois aux origines, au caractère national et à la constitution sociale pour que les résultats soient meilleurs qu'ils ne pourraient l'être chez d'autres nations. Il a fallu d'ailleurs fractionner l'administration du réseau qui est trop vaste

pour obéir à une impulsion unique, et organiser un certain nombre de directions régionales qui rappellent les conseils des grandes compagnies françaises et jouissent d'une sorte d'autonomie.

Néanmoins ce serait une grave erreur de croire que le système opère sans difficultés et que le public est pleinement satisfait. A chaque instant, des plaintes s'élèvent au sujet du manque de wagons, du retard des trains, des tarifs. Sur ce dernier point, les tendances d'un ministre seront diverses selon qu'il cherchera à favoriser le commerce et l'industrie ou se préoccupera des nécessités budgétaires. Les partisans de l'exploitation étatiste soutiennent que le gouvernement est mieux à même que des sociétés particulières de connaître les besoins du pays. On peut répondre que le contrôle exercé par l'autorité sur les tarifs paraît susceptible d'arriver tout aussi aisément à un bon résultat que la fixation directe par elle des barêmes. On a prétendu que des administrations publiques pourraient, mieux que d'autres, distribuer les commandes aux époques de chômage de l'industrie et donner par conséquent à celle-ci un aliment lorsqu'elle en a le plus besoin. Nous croyons que l'enquête organisée, en ce moment, au ministère du travail français, démontrera que des compagnies particulières sont, elles aussi, aptes à transmettre des ordres aux usines métallurgiques aux époques de bas prix et que ce n'est pas toujours leur faute si des contrats ne se concluent pas à ces moments-là.

Mais le vice capital du système au point de vue des finances publiques est l'incertitude qu'il fait peser sur les les budgets. Aucune industrie n'est possible sans des dépenses constantes de premier établissement. Celle des chemins de fer, en particulier, exige des constructions, des améliorations, des doublements de voies, des instal-

lations de toute sorte, des réparations et des acquisitions de matériel neuf qui représentent des sommes considérables. De plus, les prix des matériaux, sans parler de celui de la main d'œuvre, varient incessamment. Le montant des ressources à réunir pour ces objets multiples oscille d'une année à l'autre; il dépend en partie de l'activité commerciale et industrielle et est donc exposé à fluctuer selon des causes qui échappent entièrement à l'action du gouvernement. Il y a de ce chef dans le budget un élément d'instabilité qui est tout à fait contraire à une gestion régulière des finances et qui provoque effectivement, en Prusse, des soubresauts violents d'une année à l'autre. C'est ainsi que, dans son exposé du 8 janvier 1908, M. de Rheinbaben, ministre des finances, déclarait à la Diète prussienne que ses prévisions pour l'année en cours avaient été démenties par l'augmentation des dépenses relatives aux chemins de fer : les améliorations à apporter à ce service réclamées par l'agriculture et l'industrie, et les dépassements de crédit du même département ont grevé l'exercice de 65 millions de marcs, et porté le coefficient d'exploitation à près de 68 p. c., au lieu de 61.82 p. c. auxquels le fixait le budget voté l'année dernière. En 1908, le ministre prévoit une augmentation des dépenses ordinaires des chemins de fer de 120 millions, et demande un crédit extraordinaire de 188 millions applicable en grande partie au même chapitre. Au cours du premier trimestre de 1908, la Prusse a emprunté un milliard de francs, destinés surtout à alimenter son budget des chemins de fer ou à rembourser des dettes à court terme, antérieurement contractées pour le même objet. De pareilles sommes réduisent à néant l'excédent que présentent les recettes nettes des chemins de fer par rapport au chiffre du service de la dette ; si les voies ferrées étaient revendues à des compagnies particu-

lières, le budget ne supporterait aucune charge additionnelle et serait dégagé d'un élément d'incertitude et de flottement constants.

Nous savons que nous formulons là une hypothèse entièrement gratuite et que personne en Prusse ne songe à revenir à l'organisation antérieure, mais il n'était pas inutile de montrer que, dans le pays du monde où les chemins d'État sont le mieux gérés, et où le réseau a été constitué dans les conditions les plus favorables, les résultats financiers sont douteux. C'est à cause d'eux, en grande partie, que les budgets augmentent avec une rapidité qui ne laisse pas que d'être inquiétante. Celui de 1908 dépasse de 162 millions de marcs, c'est-à-dire 200 millions de francs, celui de 1907.

La situation de la Prusse est la suivante : une force financière indiscutable, fondée d'une part sur la modération relative des dépenses administratives, travaux publics, justice, intérieur, commerce, industrie, agriculture, cultes, instruction, et de l'autre, sur la richesse croissante de la nation. Mais si la base est solide, la gestion budgétaire est malaisée, à cause de l'extension démesurée des exploitations industrielles de l'État. Celui-ci a assumé une tâche dont la plus grande partie devrait être entre les mains de sociétés privées ou de particuliers : les besoins de capitaux, sans cesse renaissants dans ces entreprises, sont un élément permanent d'instabilité, obligent à rouvrir constamment le Grand Livre de la Dette publique et ne permettent pas au Gouvernement de suivre une politique d'amortissement régulier, qui est la caractéristique des bonnes finances. La Constitution fédérale de l'Allemagne est une autre source de difficultés : aussi longtemps que ce qui subsiste encore des contributions matriculaires n'aura pas été aboli et la séparation complète instituée entre les

budgets des États particuliers et celui de l'Empire, il y aura de ce chef une cause d'incertitude dans les comptes de la Prusse, toujours exposés à être grossis par des demandes soudaines de la Caisse centrale. L'endettement des communes, qui a suivi dans les derniers temps une progression rapide, n'a pas laissé que d'inquiéter les ministres eux-mêmes : imbus des traditions de l'économie proverbiale des anciens Hohenzollern, ils ont jeté un cri d'alarme. Du haut de la tribune de la Diète, des avertissements se sont fait entendre qui rappelaient les particuliers et les administrations à la modération dans les dépenses : ce qui n'a pas, d'ailleurs, empêché les augmentations de traitements des fonctionnaires civils et militaires de venir ajouter un nombre respectable de millions au total des charges publiques. La Prusse n'est plus le pays des finances sévères et des dépenses restreintes; entraînée à son tour par le mouvement contemporain, elle ne recule pas devant l'immobilisation de capitaux considérables. Son budget est le plus moderne de tous ceux de l'Europe, en ce sens qu'il est l'expression la plus complète de la conception étatiste de la société, chère à beaucoup de novateurs. Pour notre part, nous persistons à considérer que le rôle de l'État n'est pas de substituer son activité à celle des particuliers, mais de laisser ceux-ci l'exercer dans les conditions de sécurité extérieure et d'ordre intérieur que le Gouvernement a pour mission d'assurer. L'impôt ne doit être autre chose que la contribution de chacun, selon ses facultés, aux dépenses qu'exigent ces services. C'est lorsque le cadre de ceux-ci est indûment étendu et que les ministres et les députés s'imaginent que leur rôle est de diriger la nation et de réglementer les actes de chacun de nous, que naissent les projets de taxes spoliatrices et de confiscation partielle des fortunes acquises. Rien de semblable n'appa-

raît encore dans le budget prussien, où le taux maximum de l'impôt sur le revenu n'atteint pas la moitié de celui auquel arrive déjà le projet actuellement en discussion devant les chambres françaises. Mais la tendance socialiste qui est manifeste chez beaucoup d'Allemands, pourrait, plus tard, se traduire par une aggravation des points faibles que nous avons signalés et qui ne nous empêchent d'ailleurs pas de reconnaître la solidité d'un édifice assis sur le travail et l'industrie de 37 millions d'habitants, qui comptent parmi les plus civilisés du globe.
